

AOÛT 2016

Mémoire sur le projet de loi n° 98

Loi modifiant diverses lois concernant principalement l'adhésion aux professions et à la gouvernance du système professionnel

GUILLAUME HÉBERT

chercheur à l'IRIS

JENNIE-LAURE SULLY

chercheuse à l'IRIS

L'Institut de recherche et d'informations socio-économiques (IRIS), un institut de recherche indépendant et progressiste, a été fondé à l'automne 2000. Son équipe de chercheur·e·s se positionne sur les grands enjeux socio-économiques de l'heure et offre ses services aux groupes communautaires et aux syndicats pour des projets de recherche spécifiques.

INSTITUT DE RECHERCHE ET D'INFORMATIONS SOCIO-ÉCONOMIQUES

1710, rue Beaudry, bureau 3.4, Montréal (Québec) H2L 3E7

514.789.2409 • iris-recherche.qc.ca

REMERCIEMENTS

Les auteur·e·s tiennent à remercier un ensemble de personnes sans qui ce document de réflexion n'aurait pu être. Les commentaires de l'équipe de chercheur·e·s de l'IRIS et les corrections de Marie Léger-St-Jean ont rehaussé la qualité de ce document de réflexion, tant sur le plan de la forme que du fond. Nous leur transmettons tous nos remerciements. Toutes les erreurs se trouvant encore néanmoins dans ce texte relèvent de l'entière responsabilité des auteur·e·s.

Sommaire

Le 11 mai 2016, la ministre responsable de l'application des lois professionnelles, la ministre de la Justice Stéphanie Vallée a déposé le projet de loi n° 98 à l'Assemblée nationale du Québec. Intitulé « Loi modifiant diverses lois concernant principalement l'adhésion aux professions et la gouvernance du système professionnel », il donne corps à une réforme du Code des professions du Québec attendue depuis plusieurs années.

Le projet de loi aborde les enjeux d'admission aux professions et de formation des professionnels. Il entend aussi modifier la « gouvernance » du système professionnel, soit l'Office des professions et les ordres professionnels. Il propose notamment d'élargir certains pouvoirs d'enquête de l'Office, d'accroître certains pouvoirs des syndicats des ordres, de mieux protéger les dénonciateurs et dénonciatrices de multiplier les formations en éthique au sein du système professionnel.

L'IRIS est d'avis que la réforme proposée du Code des professions ne va pas assez loin. Après des années d'attente et en raison des préoccupations importantes au sein de la population vis-à-vis de la viabilité du système professionnel, le projet de loi doit être plus ambitieux et offrir des solutions aux problèmes structurels. Nombre de ces problèmes sont connus depuis longtemps et ont contribué à la faible confiance envers les ordres professionnels dont le seul objectif officiel, la protection du public, demeure méconnu en plus de susciter le scepticisme.

Par conséquent, l'IRIS propose une série d'ajouts ou de modifications au projet de loi afin que le Code des professions réformé permette une réelle transformation du système professionnel québécois.

Table des matières

Sommaire	3
Introduction	7
La situation actuelle	8
Les problèmes	9
La protection du public : une question d’information et de représentation	9
L’incorporation des professionnel-le-s nuit-elle à la protection du public?.....	9
Protection du public ou protection d’un marché?.....	10
Les frais accessoires exigés par les médecins	12
Lobbyisme, collusion et corruption	13
Les perspectives	15
Recommandations	17
Recommandation n°1 :	17
Recommandation n°2 :	17
Recommandation n°3 :	17
Recommandation n°4 :	17
Recommandation n°5 :	17
Recommandation n°6 :	17
Recommandation n°7 :	18
Recommandation n°8 :	18
Conclusion	19

Introduction

Le système professionnel du Québec, dont les ordres professionnels sont la composante la plus connue, a pris forme à l'époque des grands chantiers institutionnels des années 1960-1970. La création d'un nouveau système professionnel en 1974 avait pour but de départager les rôles entre d'une part des organisations visant à défendre les intérêts notamment économiques de leurs membres et d'autre part des organisations qui ont pour objectif de protéger le public en cherchant à garantir la qualité d'un service professionnel. Le système des ordres professionnels tel que nous le connaissons aujourd'hui au Québec a donc plus de 40 ans, mais bien des ambiguïtés subsistent à propos de son rôle et son fonctionnement. En 2014, le président de l'Office des professions du Québec Jean-Paul Dutrisac se disait surpris que seulement 12 % de la population québécoise considère que les ordres professionnels sont voués à la défense du public^a : «Après tout ce temps, ça me surprend que le public ne saisisse toujours pas que les ordres professionnels sont là avant tout pour le protéger.» Mais après tout ce temps, justement, peut-on se contenter de mettre sur le compte d'une incompréhension populaire la persistance d'une telle perception, ou doit-on y voir un problème plus fondamental?

Dans ce mémoire, l'IRIS présente brièvement le système professionnel québécois actuel, met en relief plusieurs problèmes qui nuisent à la réalisation de ses objectifs et propose une série de recommandations qui pourront accroître grandement la portée du PL-98 et par conséquent du Code professionnel au Québec.

a Daphné HACKER-BOUSQUET, «Le rôle des ordres professionnels mal compris», *Le Devoir*, 11 octobre 2014, www.ledevoir.com/societe/actualites-en-societe/420548/office-des-professions-du-quebec-le-role-des-ordres-professionnels-mal-compris.

La situation actuelle

Il existe aujourd'hui 46 ordres professionnels au Québec. Ces ordres supervisent les activités de 54 professions. L'ensemble des ordres comptait au total 366 619 membres en 2013, dont près de 60 % étaient des femmes. Depuis 2004, le nombre total de membres d'ordres professionnels a augmenté plus rapidement (+22,6 %) que la population (+8,6 %) et plus rapidement que le nombre d'emplois (+11,4 %), ce qui permet d'affirmer que la professionnalisation gagne du terrain au Québec.

La loi de 1974 a donné la responsabilité d'organiser le système professionnel à deux organismes, soit l'Office des professions du Québec et le Conseil interprofessionnel du Québec (CIQ). Le premier est un organisme gouvernemental chargé d'exercer un rôle de surveillance des ordres professionnels relativement à leurs obligations de protection du public, alors que le second – d'abord créé à l'initiative des corporations professionnelles dans les années 1960 – est l'intermédiaire des ordres professionnels auprès du gouvernement.

En conservant les structures autonomes que sont les ordres professionnels, l'État accepte un partage du pouvoir de réglementation. Il confie aux ordres les responsabilités d'évaluation de la formation, de détermination des compétences requises, de surveillance et traitement des plaintes ainsi que d'élaboration des autres modalités conditionnelles à la délivrance d'un permis.

Deux types de professions réglementées existent au Québec : (1) les professions d'exercice exclusif – qui jouissent d'un monopole de pratique et d'utilisation d'un titre professionnel – et (2) les professions à titre réservé – qui n'ont pas de monopole de pratique, mais qui réservent l'utilisation du titre professionnel. L'utilisation de la seconde catégorie a été jugée souhaitable pour freiner la prolifération des ordres professionnels et favoriser l'intégration des professions entre elles plutôt que d'accentuer une approche où des corporations tendraient à se replier sur une chasse gardée.

Les problèmes

LA PROTECTION DU PUBLIC : UNE QUESTION D'INFORMATION ET DE REPRÉSENTATION

Le système professionnel demeure méconnu. Outre les enjeux liés à la perception du rôle des ordres professionnels, la législation actuelle prévoit la représentation de la population dans leur administration, aux côtés des personnes élues par les professionnel·le·s eux-mêmes. Dès sa création, l'Office des professions du Québec a été chargé de procéder à la nomination d'un certain nombre d'administrateurs et administratrices qui siègeraient au conseil d'administration de chacun des ordres professionnels en tant que représentant·e·s du public. Pour ce faire, l'Office avait à l'origine consulté 130 groupes socioéconomiques et dressé une liste de 250 noms d'administrateurs et administratrices susceptibles de représenter le public^a.

De nos jours, l'Office procède à la nomination des représentant·e·s du public sur la base des renseignements contenus dans sa banque de candidatures. N'importe quelle personne peut se porter candidate si elle reçoit l'appui d'un groupe socioéconomique (qui peut être une entreprise ou un ordre professionnel). On ne connaît pas les critères de sélection de l'Office au sein de sa banque de candidat·e·s. Le processus de nomination actuel ne parvient pas à favoriser une pleine représentativité du public au sein des ordres professionnels.

La liste affichée sur le site de l'Office des professions permet de constater que les administrateurs et administratrices nommé·e·s à titre de représentant·e·s du public sur les conseils d'administration des ordres professionnels comptent 150 personnes dont 59 % d'hommes^b. Cette proportion semble s'éloigner plus qu'elle ne se rapproche d'une parité hommes-femmes, puisqu'elle est supérieure à celle de 2002 alors qu'on comptait 55 % d'hommes parmi les représentant·e·s du public^c. Cette année-là, on calculait également que 71 % des personnes nommées étaient âgées de plus de 50 ans, 55 % avaient un baccalauréat ou un diplôme de deuxième ou de troisième cycle universitaire, et 33 % étaient membres d'un ordre professionnel. Ces chiffres ne sont pas représentatifs des caractéristiques sociodémographiques de la population québécoise.

L'INCORPORATION DES PROFESSIONNEL·LE·S NUIT-ELLE À LA PROTECTION DU PUBLIC ?

Certaines pratiques remettent particulièrement en question le bien-fondé de la mission première des ordres professionnels, soit la protection du public. C'est notamment le cas des réformes juridiques adoptées entre 2001 et 2007 qui permettent à leurs membres de s'incorporer^d. Ce procédé est désormais à la portée de plus de la moitié des ordres professionnels. En s'enregistrant comme entreprise, un·e professionnel·le peut échapper à un statut de travailleur autonome et se verser

a OFFICE DES PROFESSIONS DU QUÉBEC (OPQ), «25 ans au service de sa mission de protection du publique», *Anthologie commémorative 1974-1999*, Gouvernement du Québec, 1999, p. 28.

b OFFICE DES PROFESSIONS, *Liste des administratrices et administrateurs nommés par l'Office des professions aux conseils d'administration des ordres professionnels*, 3 juillet 2015, www.opq.gouv.qc.ca/fileadmin/documents/Systeme_professionnel/Représentant_du_public/2015_07_03_Liste_des_administrateurs.pdf.

c Joan O'MALLEY, 2002, *Leopards in the Temple : nominated public representatives on the boards of professional orders in Quebec*, Mémoire de maîtrise, Université du Québec à Chicoutimi, 2002.

d Le CIP avait mis sur pied un groupe de travail dans les années 1990 afin de plaider pour cette «modernisation» des formes de regroupements. CIP, *Rapport annuel 1999-2000*, p. 10, professions-quebec.org/wp-content/uploads/2014/08/CIQ_rapport_annuel_1999-2000.pdf.

un salaire. Mais surtout, il ou elle peut se prévaloir des mécanismes de fiscalité des sociétés qui permettent de réduire l'impôt payé. Par le biais de son entreprise, il ou elle peut aussi verser des dividendes à des parents qui siègent au CA. En fractionnant ainsi un revenu, on parvient ultimement à réduire l'impôt à payer. Comme cette pratique existe au Canada et aux États-Unis, entre autres, la modification de la loi allouant des avantages fiscaux aux professionnels a été présentée comme un facteur de compétitivité, de la même façon que des gouvernements cherchent à offrir aux entreprises un « climat d'investissement favorable » en réduisant les taux d'imposition des bénéficiaires.

Le cas le plus médiatisé d'incorporation de professionnels, celui des médecins^a, aurait permis à ceux-ci d'épargner annuellement 150 M\$ de dollars en impôts^b. Ces sommes viennent par conséquent s'ajouter aux hausses de rémunération déjà accordées aux médecins par le gouvernement du Québec. Si leur seule incorporation entraîne des pertes de 150 M\$ pour l'État, le cumul de l'incorporation dans toutes les professions pourrait coûter plusieurs centaines de millions, voire plus d'un milliard, au trésor public.

Outre la perte de ces recettes fiscales, l'incorporation des professionnels peut être source de conflits d'intérêts et soulève la question de la compatibilité entre l'obligation de protéger le public et le lobbying des ordres. D'une part, la défiscalisation plombe la capacité de l'État à maintenir des services publics accessibles. Il est par conséquent contradictoire qu'un ordre professionnel se targue de protéger le public si une de ses activités a ultimement pour effet de restreindre l'accès du même public à des services professionnels. D'autre part, des études du cas français ont montré que l'incorporation se traduit par une pression favorable à la commercialisation des services, notamment en santé^c. Les exemples tirés du passé ou de l'étranger montrent que l'accès des populations aux services de santé dépend de l'existence d'un système public adéquat et que la privatisation de la santé rend celle-ci exclusive.

PROTECTION DU PUBLIC OU PROTECTION D'UN MARCHÉ ?

Pour l'Office des professions, la professionnalisation confère un « pouvoir de contrôle du marché^d ». Certains cas d'activités réservées illustrent en effet ce que ce procédé peut avoir de pernicieux.

La notion d'activités réservées est l'une des caractéristiques du système professionnel québécois. Résultant des refontes du Code des professions effectuées en 2002 et 2009^e, la notion d'activités réservées est spécifique au domaine de la santé et des relations humaines. La notion d'une activité réservée peut se justifier en termes de protection du public dans les cas où l'on cherche à marquer le caractère exceptionnel et l'utilisation limitée d'une pratique jugée nécessaire mais potentiellement préjudiciable. C'est le cas, par exemple, des pratiques de « contentions » qui consistent à empêcher la liberté de mouvement d'une personne afin d'éviter qu'elle se blesse.

a « Les médecins inc. privent le fisc de 150 millions \$ », *TVA Nouvelles*, 26 février 2014, www.tvanouvelles.ca/2014/02/26/les-medecinsinc-privent-le-fisc-de-150-millions.

b L'abolition d'une déduction fiscale dans le budget du Québec 2015-2016 pourrait réduire la portée de cet avantage. Stéphanie GRAMMOND, « La hausse d'impôts cachée des professionnels », *La Presse*, 4 avril 2015, plus.lapresse.ca/screens/56d2f287-a2a0-4506-9f44-31e10226abad%7C_0.html.

c Marie-Claude PRÉMONT, « Clearing the path for private health markets in post-Chaoulli Québec », *Health Law Journal (Special Edition)*, 2008, p. 248, [www.hli.ualberta.ca/HealthLawJournals/~media/hli/Publications/HLJ/VS-11_Premont.pdf](http://www.hli.ualberta.ca/HealthLawJournals/~/media/hli/Publications/HLJ/VS-11_Premont.pdf).

d Gaétane DESHARNAIS, *La professionnalisation : entre la protection du public et l'intérêt des professionnels*, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais Inc., 2008, p. 59.

e Projet de loi n° 90 : *Loi modifiant le Code des professions et d'autres dispositions législatives dans le domaine de la santé*, Assemblée nationale du Québec, Éditeur officiel du Québec, 2002. Projet de loi n° 21 : *Loi modifiant le Code des professions et d'autres dispositions législatives dans le domaine de la santé*, Assemblée nationale du Québec, Éditeur officiel du Québec, 2009.

La décision d'appliquer une mesure de contention est une activité réservée que se partagent les infirmiers et infirmières, médecins, ergothérapeutes et physiothérapeutes, conformément à un protocole spécifique et à des normes bien définies. Cela dit, la notion d'activités réservées réfère généralement à l'idée que seuls un·e ou quelques professionnel·le·s ont la compétence requise pour l'exercice d'une activité donnée. On donne ainsi à des professionnel·le·s le droit de pratiquer telle ou telle activité tandis qu'on l'interdit à toute autre personne.

Le cas des mandats d'inaptitude

On considère désormais, par exemple, que seuls les travailleurs sociaux peuvent exercer l'activité d'évaluation psychosociale dans les cas de mandat d'inaptitude ou de protection d'une personne majeure, alors qu'avant 2009, les psychologues, les technicien·ne·s en travail social et les infirmiers et infirmières avaient également compétence pour réaliser cette évaluation. Considérons d'abord ce cas précis.

Selon le CIQ, l'un des objectifs des réorganisations du Code professionnel était d'assurer un accès plus rapide aux soins de santé dans une perspective de protection du public^a. Le fait de limiter à une seule catégorie de professionnels un service précédemment dispensé par plusieurs porte à croire au contraire que cette décision rendra l'accès plus ardu.

Les auteures d'une étude sur l'évolution du travail social dans un contexte de protection des personnes inaptes soulignaient que cette décision avait été prise suite aux demandes de l'Ordre des travailleurs sociaux. Elles émettent une mise en garde : Tout en nous réjouissant de la confirmation de l'exclusivité de l'évaluation psychosociale dans le cadre des régimes de protection, nous pouvons également prédire un nombre grandissant de demandes pour ce type d'évaluation. Nous devons ainsi nous préoccuper de l'impact que peut avoir la surcharge de travail reliée à ces évaluations. Le travailleur social peut être tenté de prendre des raccourcis devant un surplus de demandes d'évaluations psychosociales^b.

Comme 50 % de la population québécoise âgée de plus de 50 ans a rempli un mandat d'inaptitude et que la population est vieillissante, on peut effectivement anticiper une augmentation des évaluations requises^c. Depuis 1990, le Code civil autorise les citoyen·ne·s québécois·es à consigner dans un mandat notarié le nom de la personne qui prendra soin d'eux et gèrera leurs biens advenant une maladie ou un accident les rendant incapables de le faire eux-mêmes. L'homologation du mandat (par un jugement de la Cour supérieure) est obligatoire lorsque la personne est reconnue inapte par une évaluation médicale et une évaluation psychosociale^d. Les rapports annuels du Curateur donnent des indices de l'impact de l'augmentation des demandes d'évaluations psychosociales en cas de mandat d'inaptitude. On constate ainsi que le nombre de mandats homologués est passé de 6328 en 2001^e à 12 255 en 2014^f. L'une ne pouvant être obtenue sans l'autre, l'augmentation du nombre d'homologations correspond dans les faits à une augmentation équivalente du nombre d'évaluations psychosociales effectuées.

Tandis qu'en 2001, le Curateur public rapportait que des technicien·ne·s en travail social, des infirmiers et infirmières et d'autres catégories de professionnel·le·s de la santé procédaient aux

a MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX (QUÉBEC), *PL 21 En bref, Bulletin d'information sur la Loi modifiant le Code des professions et d'autres dispositions législatives dans le domaine de la santé mentale et des relations humaines*, novembre 2011, p. 3.

b Marielle PAUZÉ et Lise GAUTHIER, « Évolution de l'exercice du travail social relatif aux mesures et aux régimes de protection de la personne inapte », *Intervention*, n° 131, hiver 2009, p. 104.

c Sarah SAINT-DENIS, « Curatelle publique : une augmentation de la clientèle », *Journal Accès Laurentides*, 12 novembre 2014.

d CURATEUR PUBLIC DU QUÉBEC, « Le mandat en cas d'inaptitude : Réponses à quelques questions », *Le Point informations*, vol. 1, no 3, juin 2002.

e CURATEUR PUBLIC DU QUÉBEC, *Rapport annuel 2000-2001*, p. 29.

f CURATEUR PUBLIC DU QUÉBEC, *Rapport annuel 2013-2014*, p. 10.

évaluations psychosociales, en 2014 seuls les travailleurs sociaux sont mentionnés dans son rapport annuel, puisque cet acte leur est désormais réservé. En clair, au terme d'une période où la demande de la population québécoise pour des services d'évaluation psychosociale augmentait considérablement, le nombre de professionnel·le·s autorisé·e·s à offrir ce service a été réduit.

Cette restriction a contribué à diriger vers le privé des personnes souhaitant éviter les listes d'attente en CLSC, qui varient de 6 à 8 mois alors que ces délais ne sont que d'une dizaine de jours au privé^a. Dans un rapport d'analyse de 2011 portant sur les évaluations et réévaluations des régimes de protection, le Curateur public indique que 69 % des travailleuses et travailleurs sociaux ayant effectué des réévaluations psychosociales l'ont fait pour des particuliers en dehors du régime de protection publique^b. En tenant compte du vieillissement de la population, l'exclusivité des évaluations psychosociales en cas d'inaptitude peut se traduire par un marché florissant pour les travailleurs sociaux qui pourraient être davantage sollicités en cas d'engorgement du réseau de la santé.

Le cas des opticien·ne·s

La protection du public est-elle favorisée par un contexte où les lois du marché déterminent l'offre et les coûts des services de santé? L'intérêt du public ne semble pas toujours simple à déterminer pour des professionnel·le·s desservant les mêmes personnes. Par exemple, lorsque l'Office des professions du Québec a autorisé les assistant·optométristes à réaliser des actes auparavant réservés aux opticiens, ces derniers ont rapporté des inquiétudes quant aux effets que cela pourrait avoir sur la population : L'ordre des opticiens d'ordonnances (OODQ) accuse ainsi l'Office des professions du Québec d'avoir « induit le gouvernement en erreur » sur les conséquences de cette nouvelle réglementation, craignant des impacts sur la santé oculo-visuelle des Québécois et sur l'avenir de la profession. Aussi, il reproche « d'avoir passé sous silence un avis émis par un comité d'experts mandaté », préconisant de limiter la contribution des assistants « aux activités qui ne sont pas réservées à l'opticien d'ordonnances et à l'optométriste ».^c

L'Office justifie sa décision de ne pas se ranger avec le comité d'experts qui préconise de limiter les activités des assistants optométristes aux activités non réservées, en évoquant une pénurie en région. Il spécifie que cette solution est temporaire. Dans ce cas, l'Office des professions laisse entendre que l'argument de la plus grande compétence de certains professionnels cesse de s'appliquer en cas de pénurie. Étant donné que les pénuries ne sont pas simplement temporaires mais bien récurrentes dans le réseau de la santé, l'Office ne se trouve-t-il pas en contradiction en utilisant, d'une part, l'argument de la pénurie pour ne pas limiter les activités des assistants-optométristes alors que, d'autre part, il fait valoir la plus grande compétence des travailleurs sociaux pour justifier l'exclusivité des activités d'évaluation psychosociale en cas d'inaptitude?

LES FRAIS ACCESSOIRES EXIGÉS PAR LES MÉDECINS

Les frais accessoires imposés aux patient·e·s par les médecins en cabinet sont au cœur de nombreuses controverses depuis des années. À l'origine du régime public d'assurance maladie, ces frais devaient être interdits car ils équivalent à une surfacturation (ou double facturation) par le médecin déjà rémunéré par l'État. À quelques exceptions près, ces frais accessoires sont illégaux et leur récent encadrement législatif par le gouvernement du Québec contrevient à la Loi canadienne sur

a Ronald MCKENZIE, « Mandat en cas d'inaptitude : respectez les étapes », *Le Bel Âge*, 19 septembre 2008, www.lebelage.ca/argent-et-droits/testaments-et-successions/mandat-en-cas-dinaptitude-respectez-les-etapes?page=all.

b CURATEUR PUBLIC, *Analyse de la conformité des évaluations et réévaluations*, octobre 2011, p. 13.

c Louise GAGNÉ, « Soins de la vue: Un autre règlement dangereux? », *Canoe.ca*, 12 avril 2015 fr.canoe.ca/sante/nouvelles/archives/2015/04/20150412-153501.html.

la santé. Au fil des ans, les médecins ont progressivement gonflé ces montants jusqu'à demander des sommes importantes à leurs patient·e·s pour des motifs injustifiés.

Après des années de tergiversations, le Collège de médecins a clarifié son code de déontologie en rappelant aux médecins québécois qu'ils ne peuvent se placer au-dessus de la loi 27. Malgré cette directive, les médecins ont continué d'imposer des frais accessoires et le Collège n'a pas veillé à faire appliquer son propre code de déontologie, préférant négocier des remboursements avec les patient·e·s formulant des plaintes^a. Ce laxisme est en soi un motif permettant de mettre en doute l'intérêt de l'ordre professionnel des médecins pour la protection du public.

En 2014, 2296 demandes d'enquêtes étaient ouvertes au bureau du syndic du Collège des médecins. Le rapport annuel ne précise pas combien de ces demandes étaient liées aux frais accessoires. Cependant, à peine une soixantaine de plaintes ont été portées par le syndic au conseil de discipline et seulement six décisions ont été rendues dans le délai prescrit de 90 jours^b. Selon le rapport annuel, aucune de ces décisions ne portait sur les frais accessoires.

Face au Collège des médecins, l'Office des professions s'est montré lui-même inutile en refusant de voir à l'application du code de déontologie. En somme, l'épisode des frais accessoires dans les dernières années au Québec jette un éclairage fort peu convaincant sur l'utilité réelle du système professionnel québécois.

En dépit de l'interdiction possible des frais accessoires par le gouvernement du Québec, une poursuite intentée en mai 2016 contre le gouvernement fédéral détaille les façons selon lesquelles les patient·e·s québécois sont toujours vulnérables parce que le système professionnel n'est guère en mesure de protéger le public sur cet enjeu^c.

LOBBYISME, COLLUSION ET CORRUPTION

Le 28 octobre 2011, deux anciens administrateurs de l'Ordre des ingénieurs forestiers ont été reconnus coupables d'avoir exercé des activités de lobbyisme sans être inscrits au registre des lobbyistes du Québec. Ceux-ci avaient notamment envoyé des lettres au premier ministre et au ministre des Ressources naturelles demandant entre autres l'octroi exclusif du poste de Forestier en chef de la province à des membres de l'OIFQ^d. Poursuivis par le Commissaire au lobbyisme, les deux administrateurs avaient d'abord été acquittés en 2009, en faisant valoir qu'en tant que membres d'un ordre professionnel, ils ne se qualifiaient pas comme des lobbyistes et exerçaient simplement leurs droits à la liberté d'expression^e. Un jugement de 2011 est venu casser cette décision et confirme par conséquent que les ordres professionnels sont soumis à la Loi sur la

a Élisabeth FLEURY, « Les plaintes de surfacturation médicale en forte hausse », *La Presse*, 16 octobre 2015, www.lapresse.ca/le-soleil/actualites/sante/201510/15/01-4910386-les-plaintes-de-surfacturation-medicale-en-forte-hausse.php; Jessica NADEAU, « Le Collège des médecins accusé de laxisme », *Le Devoir*, 23 juin 2015, www.ledevoir.com/societe/sante/443489/frais-accessoires-le-college-des-medecins-accuse-de-laxisme.

b COLLÈGE DES MÉDECINS DU QUÉBEC, *Rapport annuel 2014-2015*, p. 42, www.cmq.org/publications-pdf/p-4-2015-04-30-fr-rapport-annuel-14-15.pdf.

c FADOQ, FERLAND et HACALA MEUNIER c. MINISTRE DE LA SANTÉ, *Avis de demande de contrôle judiciaire (mandamus et jugement déclaratoire)*, Demande présentée à la Cour fédérale (dossier n° 7-695-16) en vertu de l'article 18 de la Loi sur les Cours fédérales et des articles 18 à 21 de la Loi canadienne sur la santé, 2 mai 2016, www.menardmartinavocats.com/documents/file/demande-de-contrôle-judiciaire_02_05_16.pdf.

d Ian BUSSIÈRES, « Loi sur le lobbyisme : ex-dirigeants de l'Ordre des ingénieurs forestiers reconnus coupables », *La Presse*, 30 octobre 2011, www.lapresse.ca/le-soleil/actualites/justice-et-faits-divers/201110/30/01-4462680-loi-sur-le-lobbyisme-ex-dirigeants-de-lordre-des-ingenieurs-forestiers-reconnus-coupables.php.

e Martin JOLICOEUR, « Ingénieurs acquittés : le Commissaire au lobbyisme ira en appel », *Les Affaires*, 17 décembre 2009, www.lesaffaires.com/secteurs-d-activite/services-professionnels/ingenieurs-acquittes-le-commissaire-au-lobbyisme-ira-en-appel/507853.

transparence et l'éthique en matière de lobbyisme^a. Ce jugement aura par ailleurs rendu caduque une vieille revendication du CIP^b.

Ce jugement ne règle qu'une dimension du problème. Selon le rapport annuel 2013-2014 de l'Ordre des ingénieurs du Québec (OIQ), 57 % des demandes d'enquête visant des membres de l'Ordre avaient trait à des contributions politiques ou à des questions de collusion et de corruption^c. Dans la foulée des scandales ayant mené à la tenue de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (la Commission Charbonneau), les cas de corruption et de collusion ont bien souvent été présentés comme faisant partie d'une « culture »^d. Il a été démontré que les ingénieurs ont joué un « rôle central [...] dans l'exécution de plusieurs stratagèmes de collusion, de corruption et de financement illicite des partis politiques entre 1996 et 2010^e ».

Quant à l'Office des professions, la Commission a jugé son travail de surveillance et de contrôle « nettement insuffisant^f ».

Le 6 juillet 2016, l'Ordre des ingénieurs a été mis sous tutelle par le gouvernement du Québec. C'était la première fois que cette disposition du Code des professions était utilisée depuis sa mise en place en 1974. Cette annonce aura contribué à miner davantage la confiance de la population avec cet ordre professionnel. Les suites de cette procédure, et un rapport complet et transparent au terme de cette tutelle, auront la lourde responsabilité de convaincre la population de l'effectivité de l'OIQ.

En somme, la capacité autorégulatrice des ordres professionnels est ébranlée par les failles majeures qu'a dévoilées cette affaire, où plus de la moitié des plaintes logées à l'Ordre avaient pour motif la collusion ou la corruption et dans le cadre duquel les membres d'un Ordre doivent être protégés pour avoir utilisé les mécanismes de plaintes. La pleine mesure de la capacité des ordres professionnels à traiter adéquatement les plaintes qu'ils reçoivent nécessiterait des études plus approfondies. Bien que chaque ordre compile à ce sujet des données qui sont rendues publiques dans leurs rapports annuels respectifs, ni l'Office des professions, ni les autres instances gouvernementales ne tiennent de statistiques officielles sur le nombre de plaintes reçues et traitées par l'ensemble des ordres professionnels.

a COMMISSAIRE AU LOBBYISME DU QUÉBEC, « Un jugement important dans le dossier de l'Ordre des ingénieurs forestiers du Québec », *Infolettre*, été 2012, www.commissairelobby.qc.ca/infolettre/23/157.

b DESHARNAIS, *op. cit.*, p. 78.

c ORDRE DES INGÉNIEURS DU QUÉBEC, *Rapport annuel 2014-2015*, p. 18, www.oiq.qc.ca/Documents/DCAP/Rapports_annuels/2014-2015/Rapport-Annuel-2014-2015.pdf.

d ORDRE DES INGÉNIEURS DU QUÉBEC, *Mémoire présenté à la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction*, septembre 2014, p. 12, www.oiq.qc.ca/Documents/DAJ/Memoire_CEIC_19102014.pdf.

e COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'OCTROI ET LA GESTION DES CONTRATS PUBLICS DANS L'INDUSTRIE DE LA CONSTRUCTION, *Rapport final – Tome 3 : Stratagèmes, causes, conséquences et recommandations*, novembre 2015, p. 62, www.ceic.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_client/fichiers/Rapport_final/Rapport_final_CEIC_Tome-3_c.pdf.

f *Ibid.*, p. 137.

Les perspectives

L'IRIS a abondamment publié ces dernières années sur les risques de l'introduction de la gouvernance entrepreneuriale dans les domaines de l'éducation, de la santé ou des milieux communautaires^a. L'instauration de la gouvernance entrepreneuriale dans un système procède par le développement des marchés et de la concurrence en général.

La réforme du Code des professions offre une occasion inespérée pour le système professionnel québécois d'assumer une fonction de protecteur de l'intérêt public. Nous avons vu que, depuis sa création, le système professionnel québécois n'a jamais pu convaincre plus qu'un·e Québécois·e sur dix que les ordres professionnels sont voués à cet objectif.

Si l'Office des professions et les ordres professionnels s'assuraient à présent de constituer un rempart contre les pratiques de marché qui réduiront l'accès du public aux services collectifs, ils réaffirmeraient un engagement dans l'accomplissement d'un travail de qualité indépendant des performances des individus, consommateurs ou professionnels.

Si, au contraire, le système professionnel québécois prend parti pour l'extension des politiques de marché, de la privatisation des services publics et de l'implantation de la gouvernance entrepreneuriale au sein des ordres et de l'État québécois, il aura échoué à convaincre la population qu'il sert à protéger le public et devra par conséquent subir une importante réforme.

Doit-on réduire le nombre d'ordres professionnels? Certains de ces ordres sont en déclin et d'autres apparaissent peu actifs. Par exemple, l'Ordre des administrateurs agréés a vu ses effectifs diminuer de près de la moitié dans les derniers dix ans, alors que le conseil de discipline de l'Ordre des chimistes du Québec n'a traité aucune plainte en 2013-2014^b.

La réduction du nombre d'ordres professionnels pourrait-elle favoriser l'interdisciplinarité? Le souci de ne pas inciter les ordres à développer des chasses gardées explique pourquoi, depuis les années 1980, on procède davantage par l'octroi de titres réservés plutôt que d'une pratique exclusive. Cet accent sur l'interdisciplinarité fait d'ailleurs partie des enjeux relatifs à la modernisation du Code des professions, et la réflexion ne devrait pas omettre de considérer dans quelle mesure l'existence même d'ordres professionnels cloisonne les professions les unes par rapport aux autres.

Ou peut-être alors faut-il revoir l'administration des ordres professionnels? Depuis la mise en place de l'actuel système professionnel, la composition de leurs conseils d'administration n'a guère évolué. On y retrouve toujours de deux à quatre administrateurs et administratrices nommés par l'Office des professions pour d'une dizaine à une vingtaine d'administrateurs et administratrices issus de l'ordre lui-même. Cette composition pourrait être revue afin d'y favoriser la présence de représentant·e·s de celles et ceux que les ordres affirment protéger : le public.

À ce titre, un vaste réseau d'associations de consommateurs et consommatrices s'est développé au sein du mouvement communautaire québécois. Dans un document soulignant les 25 ans du Code des professions, l'Office constatait lui-même que la confiance du public va bien davantage aux regroupements de consommateurs qu'aux ordres professionnels en ce qui a trait à la protection du public^c. D'ailleurs, les deux systèmes ont été mis sur pied à la même époque, durant les

a Guillaume HÉBERT, *La gouvernance en santé au Québec, note socioéconomique*, IRIS, février 2014, 12 p.; Eric MARTIN et Maxime OUELLET, *Les mécanismes d'assurance-qualité dans l'enseignement supérieur*, Rapport de recherche, IRIS, novembre 2012, 36 p.; Eric MARTIN et Maxime OUELLET, *La gouvernance des universités dans l'économie du savoir*, Rapport de recherche, IRIS, novembre 2010, 32 p.; Francis FORTIER et Guillaume HÉBERT, *Les organismes communautaires au Québec : Financement et évolution des pratiques*, Rapport de recherche, IRIS, mai 2013, 40 p.

b L'Ordre des administrateurs agréés du Québec comptait 1384 membres au 31 mars 2015 contre 2433 en 2005 et 3672 en 1995. ORDRE DES ADMINISTRATEURS AGRÉÉS DU QUÉBEC, *Rapports annuel 2000-2001, 2005-2006, 2014-2015*; ORDRE DES CHIMISTES DU QUÉBEC, *Rapport annuel 2013-2014*, p. 32.

c OFFICE DES PROFESSIONS DU QUÉBEC, *Le discours de l'Office des professions du Québec : de 1973 à 1987, 1987*, www.opq.gouv.qc.ca/fileadmin/documents/Office_des_professions/OPQ_discours_7387.pdf.

années 1960-1970^a. Pourrait-on octroyer un rôle formel aux associations de consommateurs dans le système professionnel du Québec, en leur demandant par exemple de désigner eux-mêmes des administrateurs et administratrices d'ordres professionnels? Étant donné la composition de ces associations communautaires et la confiance dont elles jouissent auprès du public, les ordres professionnels pourraient ainsi rehausser leur crédibilité dans la population, qui compterait sur des représentant·e·s bien au fait des utilisateurs et utilisatrices de services.

Un renouvellement de la représentation du public pourrait également prendre la forme de comités citoyens. À la fin des années 1990, la ville d'Oakland aux États-Unis a mis sur pied une commission d'éthique publique chargée «de recevoir les plaintes, de faire des recommandations et de surveiller l'application de règlements sur l'éthique municipale^b».

La création de cette commission avait pour but d'accroître la confiance du public envers l'administration de la municipalité. Une réforme de l'administration des ordres professionnels québécois pourrait ainsi s'inspirer d'un renforcement démocratique plutôt que du maintien de structures qui ne parviennent pas à dépasser une perception populaire, fondée ou non, qui voit toujours en elles des corporations n'obéissant qu'à l'intérêt de leurs membres.

a Henri GOULET, « Origine et développement du mouvement ACEF au Québec, de 1960 à 1970 », Mémoire présenté au Département d'histoire de la Faculté des arts et science, Université de Montréal, juin 1993.

b Florence PIRON, « La commission d'éthique publique de Oakland : des citoyens au service de l'éthique de l'administration municipale », *Éthique publique*, vol. 11, no 2, 2009, ethiquepublique.revues.org/138.

Recommandations

À la lumière des observations contenues dans ce mémoire, l'IRIS formule les huit recommandations suivantes afin d'améliorer le Code des professions du Québec :

RECOMMANDATION N°1 :

Prévoir des mécanismes pour assurer une meilleure représentativité des conseils d'administration des ordres professionnels. Le PL-98 propose une meilleure représentation des jeunes au sein des conseils d'administration. Une approche similaire doit être mise en place pour l'atteinte d'objectifs en termes de parité hommes-femmes et de représentation des minorités culturelles.

RECOMMANDATION N°2 :

Modifier la composition des conseils d'administration des ordres professionnels pour réserver un tiers des sièges à des membres de l'ordre, un autre tiers à représentant·e·s du public et le dernier tiers à des représentant·e·s de regroupements de consommatrices et consommateurs visé·e·s par le champ d'action de l'ordre en question.

RECOMMANDATION N°3 :

Rendre transparent le processus de nomination et de sélection des administrateurs et administratrices qui représentent le public au sein des ordres.

RECOMMANDATION N°4 :

Exiger des ordres professionnels qu'ils publicisent davantage la tenue des séances publiques de leur instance, notamment celles conseil de discipline.

RECOMMANDATION N°5 :

Exiger que l'Office des professions présente une liste des « groupes socioéconomiques » consulté dans ses travaux. La formulation actuelle de l'article 37 du PL-98 rend cette procédure moins rigoureuse alors que la participation du public requiert au contraire davantage d'exhaustivité.

RECOMMANDATION N°6 :

Confier à l'Office des professions la responsabilité de colliger, d'uniformiser et de rendre publiques des statistiques globales sur les plaintes reçues et traitées par l'ensemble des ordres professionnels.

RECOMMANDATION N°7 :

Assujettir les firmes de services professionnels au pouvoir d'encadrement des ordres professionnels dans leur secteur d'activité.

Il s'agissait, pour le secteur de la construction, d'une recommandation de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion de contrats publics dans l'industrie de la construction (Commission Charbonneau) à laquelle le PL-98 ne donne pas suite^a. Le Québec est la seule juridiction au Canada à ne pas accorder ce pouvoir à l'ordre professionnel.

RECOMMANDATION N°8 :

Confier la responsabilité du contrôle disciplinaire des ordres professionnels à l'Office des professions, tel que le recommandait le Protecteur du citoyen dans les années 1990^b.

Selon lui, « il faut éviter de donner au citoyen l'impression que ces organismes ne sont que des bureaucraties comme les autres; les tribunaux administratifs autonomes doivent être et apparaître indépendants et impartiaux; il en va de la confiance du citoyen ».

a COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'OCTROI ET LA GESTION DES CONTRATS PUBLICS DANS L'INDUSTRIE DE LA CONSTRUCTION, *op. cit.*, p. 139.

b PROTECTEUR DU CITOYEN, *Le mécanisme disciplinaire prévu par le Code des professions protège-t-il adéquatement les citoyens et les citoyennes? Observations et propositions sur le mécanisme disciplinaire prévu au Code des professions et l'exercice par l'Office des professions, de sa mission de surveillance des corporations professionnelles en cette matière*, 1992, 82 p.

Conclusion

La perception selon laquelle les ordres professionnels protègent davantage les intérêts de leurs membres que ceux du public ne semble pas s'atténuer avec le temps. Les scandales de corruption et de collusion étalés à la Commission Charbonneau ont certainement contribué à ce que les ordres professionnels soient perçus comme des organisations dont le fonctionnement concerne peu la protection du public et se rapproche plutôt de celui de lobbys.

La réforme des ordres professionnels proposée avec le projet de loi 98 doit par conséquent corriger les dysfonctions en termes de protection et de confiance du public. Le système professionnel doit ainsi renouer avec les motifs qui ont présidé à sa mise en place à l'époque où les préoccupations démocratiques étaient au cœur des institutions que bâtissaient les Québécois·es.

Pour atteindre cet objectif, le PL-98 doit être plus ambitieux. En plus de poursuivre l'amélioration des structures déjà existantes, il doit intégrer une plus grande participation de la population ainsi que de groupes socioéconomiques qui ont intérêt à veiller à la protection du public. Il devrait également retirer le contrôle disciplinaire des responsabilités des ordres et le confier à l'Office des professions.

Les huit recommandations de l'IRIS contenues dans ce mémoire proposent de réaliser ces changements et ainsi accomplir une réforme plus effective du Code des professions du Québec.



INSTITUT DE RECHERCHE ET D'INFORMATIONS SOCIO-ÉCONOMIQUES

1710, rue Beaudry, bureau 3.4, Montréal (Québec) H2L 3E7

514.789.2409 • iris-recherche.gc.ca